



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**MANA ALVES PIRES DE LACERDA**

**O PODER CAUTELAR DO TRIBUNAL DE CONTAS DA  
UNIÃO**

**Brasília**

**2015**

**MANA ALVES PIRES DE LACERDA**

**O PODER CAUTELAR DO TRIBUNAL DE CONTAS DA  
UNIÃO**

Monografia apresentada à Faculdade de  
Direito da Universidade de Brasília para  
obtenção parcial da Graduação de Bacharel em  
Direito.

Orientador: Professor Doutor Tarcisio Vieira  
de Carvalho Neto

**Brasília**  
**2015**

**MANA ALVES PIRES DE LACERDA**

**O PODER CAUTELAR DO TRIBUNAL DE CONTAS DA  
UNIÃO**

Monografia apresentada à  
Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília para  
obtenção parcial da Graduação de  
Bacharel em Direito.

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Doutor Tarcisio Vieira de Carvalho Neto**  
**Orientador – UNB**

---

**Prof. Doutor Othon de Azevedo Lopes**  
**Membro da Banca**

---

**Prof. Doutor Valcir Gassen**  
**Membro da banca**

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho a meu esposo José Félix que tanto me deu força para continuar estudando, ao meu filho Petrus Heitor, meu pequeno filho amado. E também à minha sobrinha Camilla Lima e ao meu pai Manoel Pires de Lacerda (*in memoriam*).

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço às minhas amigas Andrezza Fontoura e Gabriela Ribeiro por me ajudarem nesses anos de faculdade. Na verdade, é nos momentos difíceis que você sabe quem são seus amigos, e essas duas me surpreenderam nesses anos. São pessoas sensacionais que guardarei dentro do meu coração com muito carinho. Agradeço também à minha mãe, mulher trabalhadora e alegre que tanto sinto falta, e também aos meus professores.

## RESUMO

O trabalho tem como objetivo o estudo do Poder Cautelar do Tribunal de Contas da União. Tal assunto é motivo de vários questionamentos, principalmente, no que se refere à aplicação de medida cautelar em procedimentos licitatórios. Sendo que para, o senhor Ministro Carlos Ayres Britto, o tribunal falece da competência para sustar a realização de licitações promovidas por órgãos ou entidade da Administração Pública, já que as competências atribuídas a Corte de Contas pela Constituição Federal são de *numerus clausus*. Discordando desse posicionamento, os Ministros Gilmar Mendes e Cezar Peluso defendem a aplicação do poder geral de cautela pelo Tribunal, pois permite prevenir que ilegalidades sejam consumadas. Portanto, para assegurar à efetividade final de suas deliberações, neutralizando lesividades ao erário, entendo que o Poder Cautelar deve compor as atribuições do Tribunal de Contas, já que uma correção tempestiva dos procedimentos licitatórios através das medidas cautelares evita que prejuízos ocorram.

Palavras-Chave: Tribunal de Contas da União. Poder Cautelar. Medida Cautelar.

## **ABSTRACT**

The work aims to study the Restraining Power of the Federal Audit Court. This issue is the subject of several questions, mainly with regard to the application for injunctive relief in bidding procedures. Being that to the Minister Carlos Ayres Britto, the dies of competence court to halt the realization of bids promoted by agencies or entity Public Administration, since the powers of Audit Court by the Constitution are *numerus clausus*. Disagreeing with this positioning, the Ministers Gilmar Mendes and Cezar Peluso defend the application of the general power of caution by the Court, as allowed prevent illegalities are consummated. Therefore, to ensure the final effectiveness of their deliberations, neutralizing harmfulness to the public treasury, I understand that the Restraining Power should compose the powers of the Court of Auditors, since a timely correction of bidding procedures through precautionary measures prevents damage from occurring.

**Key words:** Federal Audit Court Restraining Power. Precautionary Measure.

## SÚMARIO

<b>Introdução.....</b>	<b>9</b>
<b>1. O Estado de Direito e o Estado Democrático de Direito.....</b>	<b>11</b>
1.1 O Estado de Direito e suas peculiaridades.....	11
1.1.1 A Supremacia da Constituição.....	13
1.1.2 Separação dos Poderes.....	14
1.1.3 Superioridade da lei.....	15
1.1.4 Garantias dos direitos individuais.....	15
1.2 Estado Democrático de Direito.....	16
<b>2 O Controle na Administração Pública.....</b>	<b>20</b>
<b>3. Tribunal de Contas da União no Brasil.....</b>	<b>29</b>
3.1 O Tribunal de Contas antes da Constituição de 1988.....	29
3.2 Tribunal de Contas na Constituição de 1988.....	30
3.2.1 Composição do Tribunal de Contas da União.....	32
3.2.2 As Competências do Tribunal de Contas da União de acordo com a Constituição.....	33
<b>4 Poder cautelar do Tribunal de Contas da União.....</b>	<b>43</b>
4.1 Considerações Gerais.....	43
4.2 O poder cautelar.....	45
4.3 Previsão de aplicação da medida cautelar pelo Tribunal de Contas da União.....	46
4.3.1 O texto constitucional e o controle preventivo.....	47
4.3.2 Regimento Interno do TCU e Julgamentos do STF sobre Medidas Cautelares .....	49
4.3.3 A missão do Tribunal de Contas e as Medidas Cautelares.....	54
<b>Conclusão.....</b>	<b>56</b>
<b>Referências bibliográficas.....</b>	<b>58</b>



## **Introdução**

O Estado necessita auferir receitas que são compulsoriamente pagas pela população através dos tributos. Esse dinheiro pago por pessoas jurídicas e físicas, além de subsidiar a manutenção do Estado, serve para a efetivação de políticas públicas.

Como o Estado necessita aplicar esses recursos de modo eficiente, surge à necessidade do Controle como meio de garantir que essas verbas não sejam desperdiçadas. Para realizar essa tarefa de forma devida, o Estado tem a importante participação do Tribunal de Contas da União, que auxilia o Poder Legislativo na fiscalização da gestão dos recursos públicos.

Na tentativa de evitar irregularidades e desvio de dinheiro público, o Tribunal de Contas teve seu campo de atuação robustecido com o advento da Constituição Federal de 1988, passando a assinar prazos para a Administração corrigir ilegalidades em atos e contratos administrativos, podendo inclusive sustá-los.

No entanto, apesar da ampliação das formas de controle, o país está sendo cenário de diversos atos de corrupção e desvios de verbas públicas, transmitidos quase que diariamente pela imprensa.

Com base em tal realidade, o presente estudo objetiva retratar o quanto o Tribunal de Contas é um órgão importante na luta contra a corrupção. Para isso, serão desenvolvidas análises sobre o Estado de Direito e o Estado Democrático de Direito, mostrando as características desses dois modelos. Em seguida, as diversas formas de controle na administração pública, enfatizando sua necessidade nos diversos ramos do setor público. Na continuação, será feito um estudo sobre a evolução das atribuições do Tribunal de Contas da União. Por último, será retratado o poder cautelar do referido Tribunal, e a necessidade da utilização de medidas cautelares visando prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões. Para isso, serão analisados julgados do Supremo Tribunal Federal, nos quais são apresentados argumentos defendendo o controle preventivo do TCU e a utilização de

medidas cautelares, em especial, em procedimentos licitatórios e nos casos de desvios de dinheiros públicos.

## 1. O Estado de Direito e o Estado Democrático de Direito

### 1.1 O Estado de Direito e suas peculiaridades

Com o fim do Império Romano, a sociedade entra em um longo período de fragmentação em feudos. Após esse período, surgem então as nações absolutistas, quando o soberano acumulava todos os poderes do reino em que se baseava a célebre frase “o rei nunca erra”. Com os ideais de liberdade de grandes pensadores dos séculos XVI a XIX, emerge na segunda metade do século XIX o Estado de Direito, na Alemanha – com o *Rechtsstaat*<sup>1</sup> – sendo posteriormente incorporado à doutrina francesa, cujo objetivo é limitar o poder do Estado pelo Direito e dar maior liberdade aos povos.

O professor Lênio Streck, aponta três visões ao fenômeno de subordinação do Estado ao Direito:

- A – Visão Formal, onde se vincula a ação do Estado ao Direito, ou seja, a atuação estatal é jurídica, exercitando-se através de regras jurídicas;
- B- Visão hierárquica, na qual a estruturação escalonada da ordem jurídica impõe ao Estado sua sujeição ao Direito;
- C- Visão material, que implica a imposição de atributos intrínsecos ao Direito, ou seja, aqui a ordem jurídica estatal produz-se tendo certa substancialidade como própria. Há uma qualificação do Estado pelo Direito e deste por seu conteúdo<sup>2</sup>.

Neste sentido, a figura do soberano do absolutismo é substituída pela primazia da lei, que passa a regular as relações entre os cidadãos e o Estado. A lei então ditará os rumos do Estado e de seus agentes, protegendo o povo do próprio Estado. Tal postura é contrária da adotada no absolutismo, onde o poder do Estado era ilimitado para impor suas vontades aos cidadãos através da figura do soberano.

---

1 DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira; Prefácio: Maria Garcia. As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 24.

2 STRECK, Lênio Luiz; José Luis Bolzan de Moraes. Ciência política e teoria do estado. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado Ed. 2010. p. 91.

Agora o poder do Estado está regulado nas leis, com o objetivo de proteger o povo dos tentáculos gananciosos do próprio Estado. Mas, para ter eficácia não pode ficar concentrado nas mãos de uma única pessoa. Uma única pessoa tendo o poder de administrar o Estado, editar as leis e ainda aplicá-la ao caso concreto, nada mudará. Desta forma, para que esse Estado de Direito se consolide é necessário que esse poder passe a ser distribuído por mais de uma esfera, como o que é apresentado na Teoria tripartite de Montesquieu. Cada uma com uma parcela do Poder e com a função de fiscalizar as ações do Estado.

Necessário, portanto, que haja uma separação dos poderes, pois assim existirá a função de Legislar, Administrar e resolver litígios exercidos por autoridades distintas e independentes. A função de fazer as leis caberia ao Legislativo, a de administrar ao Executivo e a de julgar ao Judiciário. Para que isso ocorra, essa separação de funções não pode ser alterada pelo legislador, por lei. Assim, é preciso que haja uma norma superior à lei que garanta essa nova estrutura do Estado, sendo ela a Constituição.

Na lição de Odete Medauar:

“...a concepção de Estado de direito liga-se a um contexto de valores e a ideia de que o direito não se resume na regra escrita. Seus elementos básicos são os seguintes: sujeição do poder público à lei e ao direito (legalidade); declaração e garantia dos direitos fundamentais; funcionamento de juízos e tribunais protetores dos direitos dos indivíduos, criação e execução do direito como ordenamento destinado à justiça e à paz social”<sup>3</sup>

Já na visão do professor Menelick de Carvalho, o Estado de direito seria o primeiro paradigma constitucional, o que rompe com o paradigma antigo medieval. Agora todos os homens são livres, iguais e proprietários. Liberdade é fazer tudo aquilo que um mínimo de leis não proíba. O ordenamento jurídico passa a ser constituído por normas abstratas e gerais. Todos são sujeitos e proprietários de direito. Todos são iguais perante a lei. São pelo menos proprietários de si próprio<sup>4</sup>.

---

3 MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. – 19. ed. rev. Atual. E ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 45.

4 Rev. TST, Brasília, vol. 68, nº2, abr/jun 2002, p.75.

### 1.1.1 A supremacia da Constituição

Para que a relação entre indivíduos e sociedade no Estado de Direito não se esvaia, é necessário o respeito à supremacia da Constituição; à separação de poderes; à superioridade da lei; e à garantia dos direitos individuais.

A Supremacia da Constituição infere que ela está acima das leis produzidas pelo Estado. Assim, a Carta Magna está no topo da pirâmide representada por um conjunto de normas e princípios jurídicos, a que todos devem respeitar, inclusive o Estado, o poder público.

A Constituição tem o poder de sujeitar o Estado à ordem jurídica, sendo que o Estado é fruto da Constituição. Não ocorre o oposto, a Constituição sendo feita pelo Estado, uma vez que o Estado é pessoa jurídica criada pelo Direito Constitucional. Assim, todos os órgãos do Estado estão submetidos à norma superior, o que ajuda o desenvolvimento do direito público.<sup>5</sup>

Nesse sentido, a Constituição é lei fundamental no ordenamento jurídico, sua supremacia é essencial para a harmonia do ordenamento. Logo, para assegurar que essa supremacia seja mantida diante de violação de suas normas, se faz necessário o exercício do controle de constitucionalidade sobre leis e atos normativos. Na lição de José Joaquim Gomes Canotilho:

O Estado Constitucional democrático ficaria incompleto e enfraquecido se não assegurasse um mínimo de garantias e de sanções: garantias de observância, estabilidade e preservação das normas constitucionais, sanções contra atos dos órgãos de soberania e de outros não conformes com a constituição. A ideia de proteção, defesa, tutela ou garantia da ordem constitucional tem como antecedente a ideia de defesa do Estado, que, num sentido amplo e global, se pode definir como o complexo de institutos, garantias e medidas destinadas a defender e proteger, interna e externamente, a existência jurídica e fática do Estado. Desta forma, o objeto de defesa não é pura e simples-

---

5 SUNDFELD. Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. 5º edição. Editora: Malheiros. p. 41.

mente a defesa do Estado e sim da forma de Estado tal como ela é constitucionalmente formada.<sup>6</sup>

Logo, o controle de constitucionalidade está ligado à rigidez constitucional, e visa assegurar que os comandos constitucionais não sejam violados.

### 1.1.2 Separação dos Poderes

A separação dos poderes representa um dos princípios fundamentais da Constituição Federal de 1988. Seu objetivo é impedir que o poder se concentre nas mãos de uma única pessoa, tal como ocorria no Estado absolutista, em que todo o poder emanava do rei. Essa divisão de poderes foi consagrada por Montesquieu, na Teoria dos Três Poderes, para isso baseou-se na obra Política, de Aristóteles e no Tratado do Governo Civil de John Locke para escrever a obra O Espírito das Leis<sup>7</sup>.

Vale ressaltar que o poder é uno e emana do povo, segundo doutrina mais moderna, o que ocorre é à divisão das funções do Estado em Função Legislativa, Executiva e Judiciária. Essa divisão de poderes é de grande importância para um Estado de Direito, pois é através dela que ocorre o controle do poder político. Cada poder representa um limite ao exercício da atividade do outro. É o chamado sistema de freios e contrapesos, um poder controlando e fiscalizando a atuação do outro. Atualmente a divisão de poderes está presente na Constituição Federal de 1988, em seu art. 2º e também no art. 16º da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789).

Porém, apesar de haver a divisão de poderes, verifica-se que nos dias atuais a realidade é mais complexa do que na época em que Montesquieu difundiu essa formulação,

---

6 CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7º ed. Coimbra: Almedina, 2003 P. 969.

7 <http://www.infoescola.com/sociologia/teoria-dos-tres-poderes-executivo-legislativo-e-judiciario/>

pois hoje há instituições que não são enquadráveis em nenhum desses poderes clássicos, tais como o Ministério Público e o Tribunal de Contas<sup>8</sup>.

### 1.1.3 Superioridade da lei

Por ser a lei fruto de uma vontade social, ela deve ser o comando a ser seguido, tanto pelo povo quanto pelo Estado. A lei, portanto, representa uma vontade geral que com o tempo passa a ser mutável para acompanhar os anseios da sociedade. Agora não estamos diante de uma sociedade absolutista com leis imutáveis, mas sim em um Estado de Direito.

A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão já estabelece em seu art. 6º que a “Lei é a expressão da vontade geral. Todos os cidadãos têm direito de concorrer, pessoalmente ou por seus representantes, para sua formação”. Isso corrobora o entendimento de que a Lei é fruto da vontade do homem.

A lei, portanto, deve se impor ao próprio Estado, pois a este cabe ocupar-se do Governo e da Justiça. Por ter a lei aspecto de superioridade, todos os atos e sentenças devem estar de acordo com seus mandamentos. Através da hierarquia estabelecida entre a lei e os atos de execução, tem-se a formação dos meios técnicos utilizados na separação dos poderes, ocorrendo à repartição de funções do Estado. Logo, cada órgão de poder deve respeitar os mandamentos das leis, e somente a lei pode limitar o exercício de um direito.

Portanto, a lei, e somente ela, pode definir e limitar o exercício das atividades do Estado, assim como estabelecer limites ao exercício dos direitos individuais.

### 1.1.4 Garantias dos direitos individuais

---

8 MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. – 19. ed. rev. Atual. E ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 45.

Os direitos individuais representam um conjunto de normas que titularizam certas dignidades ao indivíduo. Dentre elas destacam-se igualdade, liberdade, propriedade e segurança. Através desses direitos o indivíduo pode opor-se ao Estado para que o respeite. Com isso, tem-se a formação de um interesse público em que o respeito aos direitos dos indivíduos passa a ser um dos fins do Estado.

Neste sentido, a separação dos poderes, a superioridade da lei e a supremacia da Constituição existem para tornar efetiva a garantia de direitos individuais.

## 1.2 Estado democrático de direito

Apesar do Estado de Direito ser regulado por uma Constituição, tendo poderes harmônicos e independentes, além de ter a possibilidade de um poder controlar o outro e de permitir que o cidadão titularize direitos perante o Estado, este ainda não pode ser considerado um Estado Democrático.

O Estado Democrático de Direito tem como característica a participação do povo no exercício do poder, já que ele é o destinatário desse poder político. Sendo que esse exercício não era possível no Estado de Direito, apesar de ser um Estado representado por grande avanço em relação aos direitos individuais, ainda assim não permitia a participação do povo na criação das leis.

No Estado Democrático de Direito ocorre o respeito às liberdades civis, aos direitos e garantias fundamentais e ao próprio ser humano através de leis reguladas pelo Estado com a participação popular.

O Estado com essas características acaba por ser um transformador da realidade, procurando garantir uma vida digna para sua população. Conforme José Afonso da Silva, “a tarefa fundamental do Estado Democrático de Direito consiste em superar as desigualdades



sociais e regionais e instaurar um regime democrático que realize a justiça social”.<sup>9</sup>

A ideia de democracia, portanto, presume uma participação popular na organização do Estado. Seja elegendo seus representantes, seja lutando por novos direitos<sup>10</sup>.

A evolução do Estado de Direito, dada pela incorporação de instrumentos democráticos, tais como a participação do povo no exercício do poder como meio de controlar o Estado, é o que ocorre na República.

Na nossa Lei Maior, o sentido de República faz com que os agentes políticos ao exercerem o poder sejam escolhidos pelo povo, modo em que se consagra a representatividade. Os agentes públicos, tais como os políticos, exercem mandatos para atuar como procuradores do povo. Exercem mandatos por tempo determinado, são escolhidos através de eleições, que ocorrem periodicamente com o objetivo de renovar a transferência de poder a outro representante. O controle político realizado pelo povo não se restringe apenas à eleição de seus representantes. Além disso, caso algum desses representantes exceda o poder que lhe é conferido será responsabilizado por violar deveres que deveriam ter sido cumpridos.<sup>11</sup>

A Constituição do Brasil em seu art. 1º versa que:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

---

9 SILVA, José Afonso da. Curso Direito Constitucional Positivo. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 113.

10 MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. – 19. ed. rev. Atual. E ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 44.

11 SUNDFELD. Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. 5º edição. Editora: Malheiros. 2010.p. 50, 51.

Portanto, além do sistema representativo em que o povo exerce o poder de forma indireta através de seus representantes, a Constituição de 1988 adicionou a participação popular de modo direto, conforme o parágrafo único do art. 1º. Outro exemplo é o que versa o art. 14 da CF em que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito e referendo.

Dessa maneira, além do direito de votar e de ser votado, é evidente a participação no poder pelos cidadãos, o que de acordo com Hans Kelsen caracteriza uma democracia, já que:

A vontade da comunidade, numa democracia, é sempre criada através da discussão contínua entre maioria e minoria, através da livre consideração de argumentos a favor e contra regulamentação de uma matéria. Essa discussão tem lugar não apenas no parlamento, mas também, e em primeiro lugar, em encontros políticos, jornais, livros e outros veículos de opinião. Uma democracia sem opinião pública é uma contradição em termos. Na medida em que a opinião pública só pode surgir onde são garantidas a liberdade intelectual, a liberdade de expressão, imprensa e religião, a democracia coincide com o liberalismo político – embora não necessariamente com o econômico<sup>12</sup>.

Logo, para que não haja violação à democracia é necessário que o Estado obedeça às leis criadas com a participação da sociedade. É preciso que todos obedeçam as normas jurídicas definidoras da participação direta e indireta da sociedade no poder e no processo eleitoral. A lei, portanto, passa a ser um instrumento de transformação para manter a manutenção dos direitos da humanidade. Com isso, pode-se concluir que o Estado Democrático de Direito possui vários elementos, tais como:

- a) criado e regulado por uma Constituição;
- b) os agentes públicos fundamentais são eleitos e renovados periodicamente pelo povo e respondem pelo cumprimento de seus deveres;
- c) o poder político é exercido, em parte diretamente pelo povo, em parte por órgãos estatais independentes e harmônicos, que controlam uns aos outros;

---

12 KELSEN, Hans, 1891-1973. Teoria geral do direito e do estado; tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo. Martins Fontes: Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990. p.281.

- d) a lei produzida pelo Legislativo é necessariamente observada pelos demais poderes;
- e) os cidadãos, sendo titulares de direitos, inclusive políticos podem opô-los ao próprio Estado<sup>13</sup>.

Contudo o Estado democrático de direito tem como principal diferenciador a participação da sociedade no exercício do poder, assim as leis são fruto da vontade de uma maioria que de forma direta ou indireta contribuiu para a sua elaboração. Além disso, para que essas regras políticas conquistadas sejam respeitadas, é necessário que o ordenamento político conte com órgãos de controle, sejam eles do judiciário ou do legislativo.

---

13 SUNDFELD. Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. 5º edição. Editora: Malheiros. p. 53,54.

## 2. O controle na Administração Pública

O controle na Administração Pública tem por função verificar se o que foi planejado está de acordo com o programa adotado. É através do controle que os administrados e a administração podem aferir a legitimidade ou a conveniência das condutas administrativas, sendo uma garantia para ambos<sup>14</sup>. Assim, a administração Pública, no exercício de suas funções, sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos. Sendo que a atividade de controle abrange também os órgãos do Poder Executivo e dos demais Poderes, quando exercem função tipicamente administrativa.

Ligado à questão de possibilitar a visibilidade ou transparência na atividade estatal, é através do controle sobre a administração pública que se verifica se ela está agindo de acordo com a lei. Para Odete Medauar, o tema controle relaciona-se com o tema da corrupção, “Certo é que, mais efetivos se mostrassem os mecanismos de controle sobre a Administração, menor seria o índice de corrupção”<sup>15</sup>.

Para exercer o controle na Administração Pública, o Estado possui vários mecanismos, tais como os que levam em conta:

### I. A origem ou ao posicionamento do órgão que o realiza, daí surge o controle:

a) interno: realizado no âmbito da própria Administração ou por órgão do mesmo Poder que editou o ato controlado. Inclusive o STF editou a súmula nº 473 que retrata esse tipo de controle e possui o seguinte teor: “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”. Logo, a Administração pode realizar a autotutela de seus atos, ou seja, ao verificar que seus atos possuem vícios que não podem ser

---

14 GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 211. p.1026.

15 MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. – 19. ed. rev. Atual. E ampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015. p. 441.

convalidados, deverá anulá-los. A Administração pode agir de ofício, ou provocada pelos administrados nessa espécie de controle.

O controle interno possui previsão na Constituição Federal de 1988, no art. 74, que possui o seguinte teor:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

b) externo: realizado por órgão independente ou de outro Poder do que praticou o ato controlado.

Já Celso Antônio Bandeira de Mello, afirma que o controle externo compreende: o controle parlamentar direto (exercido pelo Congresso Nacional, por intermédio do TCU); o controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Legislativo na matéria); o controle jurisdicional (em que cabe ao Poder Judiciário analisar em concreto os atos da administração pública).<sup>16</sup>

c) popular: efetuado pela sociedade civil, tais como os previstos nos seguintes artigos da constituição federal de 1988:

---

16 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª edição. 2014. p. 967

Art. 5º, LXXIII, “qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência”

Art. 31, § 3º que afirma que “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”;

Art.74, § 2º “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

II. Em relação à existência de hierarquia ou amplitude, tem-se o controle:

a) hierárquico: resulta do escalonamento hierárquico dos órgãos administrativos da administração direta e indireta. Tem como característica ser sempre um controle interno;

b) finalístico: não possui fundamento na hierarquia e é realizado pela Administração Direta sobre a Administração Indireta. Conhecido também como tutela administrativa, é um controle limitado.

III. Quanto ao órgão, tem-se o controle:

a) administrativo: é o realizado através das funções administrativas do órgão, logo pode ser exercido pelo Executivo, Legislativo e Judiciário, sob os aspectos de mérito e legalidade de seus atos administrativos, como exemplo temos: a Controladoria Geral da União e o Conselho Nacional de Justiça

b) legislativo: é o controle realizado no exercício da função típica do Poder Legislativo de fiscalizar. Divide-se em controle parlamentar direto (exercido pelo Congresso Nacional); e controle parlamentar indireto (exercido pelo Tribunal de Contas da União);

c) judicial: é o controle realizado pelo Poder Judiciário sobre a atuação administrativa do Estado. Abrange os atos do executivo, do legislativo e do próprio judiciário quando efetuam a atividade administrativa.

#### IV. Quanto ao momento em que é exercido:

a) prévio: conhecido como controle preventivo, é realizado antes do início da prática do ato, ou antes, da consumação da conduta administrativa. Ex: A aprovação prévia pelo Senado, por voto secreto, após arguição pública, da escolha de Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República; Governador de Território; Ministros de tribunais superiores; Presidente e diretores do Banco Central; Procurador-Geral da República.

b) concomitante: ocorre no momento de realização do ato controlado. Ex.: a fiscalização de execução de um contrato.

c) posterior ou subsequente, ou corretivo: é o que ocorre após a conclusão do ato. Visa revisar os atos já praticados para que seja possível corrigi-los, desfazê-los ou conferir-lhe eficácia. Ex: homologação de concurso público, sustação de ato do poder executivo que ultrapasse o poder regulamentar.

#### V. Quanto ao aspecto da atividade administrativa controlada:

a) de legalidade ou legitimidade: visa verificar a conformação do ato ou da conduta administrativa com as normas do ordenamento jurídico. Pode ser um controle interno ou externo. Enquanto a administração o realiza de ofício ou mediante provocação; o Legislativo somente o realizará nos casos constitucionalmente previstos; e o Judiciário a partir da ação adequada.

b) de mérito: é o controle exercido pelo próprio poder que editou o ato

administrativo. Possui atuação discricionária, verificando a oportunidade e conveniência do ato controlado, ou seja, é um controle de mérito.

Esse tipo de controle se diferencia do controle de legitimidade por não estar preso a certos critérios lógicos e rígidos. O legislador possui uma maior liberdade de escolher como o ato será praticado, porém não pode deixar de observar os princípios que regem o ordenamento jurídico, dentre eles o da moralidade administrativa.

Somando as referidas classificações, será dado destaque à classificação do *caput* do art. 70 da Constituição da República, pois esse artigo é um importante dispositivo sobre o controle da Administração Pública, mais precisamente em relação ao controle externo. Assim, de acordo com o art. 70, da CF:

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Portanto, o controle da Administração Pública quanto à natureza divide-se em contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial. Além disso, o artigo também se refere ao aspecto da fiscalização da gestão pública quanto à legalidade, legitimidade economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas. Logo, o alcance da fiscalização está ligado a aspectos objetivos e subjetivos.

A fiscalização contábil está relacionada à aplicação dos recursos públicos e ao modo da análise dos lançamentos e da escrituração contábil, ou seja, se os recursos estão sendo aplicados de acordo com as normas contábeis. Por exemplo: o controle que verifica se os gastos com pessoal foram contabilizados adequadamente no SIAFI (Sistema integrado de



administração financeira).

A fiscalização financeira objetiva preservar o equilíbrio entre a arrecadação das receitas e a execução das despesas. Exemplo: a fiscalização exercida pelo órgão repassador, pela CGU e pelo TCU para verificar se as normas legais para realização de despesas e as condições pactuadas nos convênios assinados estão sendo cumpridas nas transferências voluntárias realizadas pelo Governo Federal para os estados, DF e municípios para a execução de obras específicas, tais como saneamento e habitação.<sup>17</sup>

Por outro lado, a fiscalização orçamentária objetiva verificar se a execução do orçamento está conforme o previsto nas leis orçamentárias. Com o controle orçamentário é possível verificar se o que foi planejado está sendo alcançado e está de acordo com o que foi programado.

A fiscalização operacional está direcionada à execução das atividades administrativas como um todo, observando-se o desempenho dos programas do governo quanto a sua eficiência, economicidade e legalidade, ou seja, avalia o modo como a gestão pública está sendo desenvolvida. Assim, é possível verificar se o cumprimento das metas está sendo alcançado e se as ações do governo estão trazendo algum benefício para a sociedade.

Por último, há a fiscalização patrimonial que visa a conservação dos bens públicos. Abrange os bens móveis, imóveis, inclusive os localizados em almoxarifados, em estoques ou que estejam sendo usados pela Administração.

Apesar do disposto no art. 70 da CF ser dirigido ao alcance da fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, isso também deve ser estendido, no que couber, à fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios por força do art. 75 da CF.

---

17 Cartilha de Fiscalização Financeira e Controle. Um manual de exercício da cidadania. 4ª edição. p. 18.

Além disso, o art. 70 da CF prevê também o controle interno, em que cada poder possui competência para verificar no seu âmbito interno se os recursos públicos que lhe são repassados estão sendo aplicados de maneira correta. Com isso, no controle interno, aspectos como legalidade, discricionariedade e oportunidade são exercidos com mais liberdade.

Ainda, a análise da gestão pública deve ser realizada de acordo com os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Legalidade – princípio presente no artigo 37 da constituição federal, no qual todos os atos da administração pública devem observá-lo. Daí decorre que os órgãos responsáveis pela fiscalização do modo como são aplicados os recursos públicos verifiquem se realmente os recursos foram aplicados de acordo com a constituição, leis, decretos e etc. Caso verifique que ocorreu certa irregularidade que contrarie esses dispositivos, o ato deve ser anulado.

Esse princípio é aplicado tanto na administração pública direta quanto na indireta, logo todos os Poderes e todas as esferas de governo devem observá-lo. Seu surgimento ocorreu no Estado de Direito, e a partir de então se tornou um princípio de suma importância para toda a Administração Pública brasileira. O princípio da legalidade é, portanto, um limitador da atuação administrativa, pois a administração só poderá agir no limite da lei.

Para José Afonso da Silva:

“O princípio de que a Administração se subordina à lei – princípio da legalidade – revela-se como uma das conquistas mais importantes da evolução estatal. Seria, contudo, ineficaz, se não se previssem meios de fazê-lo valer na prática. A função de fiscalização engloba meios que se preordenam no sentido de impor à Administração o respeito à lei, quando sua conduta contrasta com esse dever, ao qual se adiciona o dever de boa administração, que fica também sob vigilância dos sistemas de controle.”<sup>18</sup>

Legitimidade – está ligada à moralidade administrativa e ao interesse público. Assim, o princípio da legitimidade permite ao órgão fiscalizador verificar se os recursos públicos foram aplicados de forma legítima, atendendo à obediência da lei, sem desvio de

---

18 SILVA, José Afonso da. Curso Direito Constitucional Positivo. 38 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 753.

finalidade. Logo, a legitimidade trata de questão de mérito. O ato além de ser legal deve ser legítimo e moral.

Economicidade – se refere à redução do desperdício de dinheiro público, o que impõe a execução dos recursos públicos com presteza, perfeição, agilidade e sem desperdício, ou seja, relaciona com a noção de racionalidade e eficiência na realização das despesas públicas. Na visão de Valdecir Pascoal, além do cumprimento formal das leis, a fiscalização sobre a execução de despesas deve observar se os gastos públicos foram realizados da forma menos gravosa para a Administração. Logo, deverá ser observado se os preços dos produtos adquiridos pela Administração estão dentro do preço de mercado, pois caso a aplicação desses recursos tenha sido de maneira antieconômica, causando dano ao erário, cabe aos órgãos de controle identificar a responsabilidade e determinar as medidas para o ressarcimento do prejuízo.<sup>19</sup>

Aplicação de subvenções – a definição de subvenções, encontra-se definida no art. 12, § 3º da Lei 4320/64. Logo:

§ 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:

I – subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;

II – subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Renúncia de Receitas – de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei Complementar nº 101/2000, em seu art. 14, § 1º, a renúncia de receitas “compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondem a tratamento diferenciado”

Todos esses conjuntos de mecanismos administrativos e jurídicos representam

---

19 PASCOAL, Valdecir Fernandes. Direito financeiro e controle externo: teoria, jurisprudência e 370 questões de concursos públicos. 4 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2004. 146

meios os quais a administração possui para poder fiscalizar e revisar as suas atividades. Sendo um instrumento de alta importância para o Estado e para a sociedade, pois assim a população observa se os recursos públicos estão sendo aplicados conforme o planejado.

Vale ressaltar que o maior financiador das atividades do Estado é a sociedade, e isso ocorre a partir de tributos pagos pela população. Com mecanismos de controle, o poder público acaba se limitando a fazer o que é justo a um desenvolvimento social.

O Estado atualmente desenvolve várias atividades que buscam valorizar os direitos e garantias do indivíduo. Hoje a administração está inserida no Estado Democrático de Direito e, embora o controle seja uma atribuição estatal, o administrado pode provocá-lo tanto na defesa dos direitos individuais quanto coletivos. Para Di Pietro:

A finalidade do controle é a de assegurar que a administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, legitimidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade; em determinadas circunstâncias, abrange também o controle de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administrativa.<sup>20</sup>

Contudo, o controle representa um poder-dever que a lei atribui a determinados órgãos para que o exerça cuja finalidade é fiscalizar e corrigir a prática de atos ilegais, inconvenientes e inoportunos. Por mais que haja vários tipos de controle, todos objetivam dar uma maior transparência ao modo com os recursos públicos são aplicados pela Administração Pública.

---

20 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 28.ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 878.

### **3. Tribunal de Contas da União no Brasil**

#### **3.1 O Tribunal de Contas antes da Constituição de 1988**

No período do Brasil Império, a Constituição brasileira de 1824 foi outorgada pelo Imperador Dom Pedro I. Nessa época não havia nenhuma referência ao Tribunal de Contas. No entanto, a realização e o controle das receitas e despesas públicas eram feitos pelo “Thesouro” Nacional que possuía função executiva, inclusive era vinculado ao Poder Executivo.

Contudo, somente com a República o Tribunal de Contas da União tornou-se uma realidade, surgindo em 1890, através do Decreto nº 966-A, por iniciativa de Rui Barbosa que na época era Ministro da Fazenda.

Apesar do decreto nº966-A não chegar a ser cumprido, Rui Barbosa sustentava um Tribunal de Contas autônomo e intermediário à administração e à legislatura, com competência para revisão e julgamento. Além da necessidade de possuir garantias contra ameaças, pois assim conseguiria exercer suas funções com imparcialidade. Porém, o Tribunal de Contas se institucionalizou definitivamente na Constituição de 1891.

Na Constituição de 1934 houve uma ampliação do poder do Tribunal de Contas no Brasil, já que agora acompanharia a execução orçamentária, julgaria as contas dos responsáveis por receitas ou bens públicos. Também passou a apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República, antes de encaminhar à Câmara dos Deputados.<sup>21</sup>

Já a Constituição de 1937 manteve a organização do Tribunal de Contas, no entanto acabou restringindo algumas atribuições previstas na constituição anterior, já que a partir de então não poderia realizar o registro prévio de atos administrativos que importassem em despesas, e caso fosse negado o registro, não poderia sustar os efeitos do referido ato.

---

<sup>21</sup> Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (16 de julho de 1934). Art. 99, 100, 101.

A Constituição de 1946 voltou a ampliar as funções do Tribunal de Contas. A partir de então a corte voltou a ofertar parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas do Presidente da República, antes que fossem apreciadas pelo Congresso Nacional. Uma das novidades trazidas pela Constituição de 1946 refere-se à atribuição da corte para julgar as contas dos administradores das entidades autárquicas e a legalidade das aposentadorias, reformas e pensões. Em relação aos contratos, estes passaram a não ter mais o registro automático por decurso de prazo. Ficando suspensa a execução, caso recusado o registro pelo Tribunal até a manifestação do Congresso Nacional.<sup>22</sup>

A Constituição de 1967, ratificada pela Emenda nº1, de 1969, manteve o Tribunal de Contas no capítulo referente ao poder legislativo, porém algumas restrições foram impostas pelo Regime Militar em relação às liberdades conquistadas com as outras constituições. Eliminou-se o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos geradores de despesas, porém manteve-se a competência de apontar falhas e irregularidades, que se não sanadas seriam representadas ao Congresso Nacional. Retirou-se o julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, permanecendo, no entanto, a apreciação para fins de registros. Como novidade, o Tribunal passou a exercer auditoria financeira e orçamentária sobre as contas dos três poderes da União.

### 3.2 Tribunal de Contas na Constituição de 1988

A Constituição de 1988 é resultado de uma disputa política, entre grupos de partidos de ideologias diferentes, que se concentraram em três grupos: “de esquerda”, centro e direita.

Através dessa evolução constitucional que a atual Constituição reconheceu o tribunal de contas como órgão já existente e lhe concedeu novas atribuições. Como órgão autônomo e auxiliador do Congresso Nacional no controle externo da Administração Pública, ao Tribunal de Contas é atribuída a competência para fiscalizar as atividades do poder público, além de verificar se as receitas e despesas estão equilibradas e se a execução orçamentária está de acordo com as diretrizes orçamentárias.

---

<sup>22</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946). Art. 77, §1º.

A Constituição Federal de 1988 consagrou através de seu art.75 a obrigatoriedade de haver um Tribunal de Contas em cada Estado da Federação, composto por no máximo sete membros, tendo estes às mesmas garantias oferecidas aos membros do Tribunal de Contas da União.

No que se refere aos municípios o art. 31, §4º proibiu a criação de seus próprios tribunais. Nas palavras de Pedro Roberto Decomain, comentando o art. 31, 4º da CF/88 tem-se que:

Embora vedando a criação de Tribunais de Contas com órgãos dos próprios Municípios, a CRFB/88 não contém obstáculos a que os Estados criem, como órgãos seus, Tribunais de Contas com incumbência de realizar as atividades de controle externo em face dos Municípios daquele Estado. Aliás, antes de repelir tal possibilidade, o texto constitucional parece acolhê-la. É o que se depreende da dicção do § 1º, do art. 31, da CRFB/88, quando afirma que o controle externo em face dos Municípios será realizado pelas correspondentes Câmaras Municipais, mas com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município, ou dos Conselhos de Contas dos Municípios, onde houver. Tais Tribunais ou Conselhos de Contas dos Municípios serão, pois órgãos criados pelos Estados e integrantes da estrutura orgânica deles, mas com a incumbência de realizar controle externo dos Municípios daquele Estado.<sup>23</sup>

Vale ressaltar que a Constituição estende as normas previstas para o Tribunal de Contas da União ao Tribunal de Contas dos Estados, do Distrito Federal, dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

A despeito de ser o Tribunal de Contas um órgão auxiliar do Congresso Nacional, vale ressaltar que este não está subordinado e nem integra a estrutura orgânica do Legislativo. No entanto, está vinculado no atendimento a certas requisições e informações solicitadas pelo Congresso Nacional, assim como pedidos de informações emanadas de comissões técnicas e de inquérito para realização de inspeções e auditorias. Na realização dos trabalhos solicitados, o Tribunal atua com plena autonomia. Não estando vinculado a qualquer posicionamento prévio apresentado pelo Congresso Nacional, comissões ou outro organismo público.

Além da autonomia para julgar as contas dos ordenadores de despesas, a CFRB/88

---

23 Decomain, Pedro Roberto. Tribunal de Contas no Brasil. São Paulo: Dialética, 2006. P.38

consolidou a autonomia administrativa e financeira ao tribunal de contas. Em relação à autônoma administrativa, o tribunal possui quadro próprio de pessoal, elabora seu próprio regimento interno, organiza suas secretarias e serviços auxiliares, promove o provimento dos cargos necessários à sua administração e também concede férias e licenças a seus servidores.

### 3.2.1 Composição do Tribunal de Contas da União

O Tribunal de Contas da União é integrado por nove Ministros, tem sede no Distrito Federal, quadro próprio de pessoal e jurisdição em todo território nacional. Os ministros são nomeados dentre brasileiros que tenha: mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade; idoneidade moral e reputação ilibada; notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública; mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija os conhecimentos mencionados.

Em relação à escolha dos Ministros, um terço, ou seja, três deles são escolhidos pelo Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, sendo dois alternadamente dentre auditores e membros do Ministério Público que atua junto ao Tribunal, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, conforme os critérios de antiguidade e merecimento, e o terceiro é de livre escolha do Chefe do Poder Executivo. Os outros dois terços, ou seja, seis, são escolhidos pelo Congresso Nacional.

Vale ressaltar, que os Ministros do TCU terão as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça. Além disso, o auditor, quando em substituição a Ministro, terá as mesmas garantias e impedimentos do titular e, quando no exercício das demais atribuições da judicatura, as de juiz de Tribunal Regional Federal.<sup>24</sup>

---

<sup>24</sup> Art. 73, §3º e 4º da Constituição Federal de 1988.



### 3.2.2 As competências do Tribunal de Contas da União de acordo com a Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 71, assinalou que o controle externo será realizado pelo Congresso Nacional com o auxílio do Tribunal de Contas da União (TCU).

Dotado de autonomia financeira, funcional e administrativa, não possuindo qualquer relação de subordinação com nenhum dos três poderes, o art. 71 da CF apresenta as competências do TCU. Além dessas, o TCU possui outras atribuições previstas em leis esparsas, tais como na Lei de Responsabilidade Fiscal, na Lei de Licitações e Contratos, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, e outras.<sup>25</sup>

Seus membros possuem as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Ministros do Superior Tribunal de Justiça, ou seja, inamovibilidade, vitaliciedade e a irredutibilidade de seus benefícios, aplicando-se lhes, quanto à aposentadoria e pensão, as normas constantes do art. 40 da Constituição Federal.

Em relação às competências do TCU, tem-se que a maior parte delas encontra-se no art. 71 da Constituição Federal de 1988, sendo onze as suas competências elencadas neste artigo, porém há outras também previstas ao longo do texto constitucional, tais como a do art. 72, §1º, no art. 74 §º1º e no art. 161 § único.

Iniciando a análise do artigo 71, I, observa-se que compete ao referido órgão apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento, ou seja, o TCU analisará as contas do Presidente da República e verificará se as gestões patrimoniais, orçamentárias e financeiras estão de acordo com o que foi autorizado pelo poder legislativo.

---

25 O Congresso Nacional e o TCU: controle externo integrado / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, P.13

Nada mais justo do que aquele que autoriza as despesas públicas de acordo com as receitas estimadas verifique se o executivo está destinando recursos públicos às atividades previamente estabelecidas.

É importante destacar que o TCU aprecia e emite parecer prévio e conclusivo sobre as contas que o presidente da República deve prestar anualmente ao Congresso Nacional. O parecer prévio é acompanhado de relatório com informações sobre o desempenho dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual, bem como sobre o reflexo da administração financeira e orçamentária federal no desenvolvimento econômico e social do País. No relatório é apresentada também uma análise das receitas e despesas no exercício e das ações setoriais do governo. O objetivo é subsidiar o Poder Legislativo com os elementos técnicos de que necessita para emitir o seu julgamento acerca das Contas do Governo da República.<sup>26</sup>

Particularmente deve-se observar que ao Tribunal cabe, essencialmente, a análise técnico-jurídica das contas e a apresentação do resultado ao Poder Legislativo. Desse modo, após a apreciação e emissão do parecer prévio conclusivo, as contas do presidente são encaminhadas ao Congresso Nacional, ao qual compete o julgamento, conforme disposto no art. 49, inciso IX, da Constituição da República.

A respeito do parecer prévio da Corte de Contas, sábias são as palavras de Decomain:

Se o Tribunal de Contas demonstra a existência de irregularidades nas contas do Executivo e sugere ou recomenda, em seu parecer prévio, que estas sejam rejeitadas pelo Legislativo, este pode vir a ser chamado pela população a pôr sua vez presta-lhe satisfação quando, a despeito disso, decide aprovar referidas contas. Vale bem à pena registrar que o Poder Legislativo tem sido mais e mais chamado à responsabilidade pela população, com frequência em virtude de manifestações da imprensa. Aprovações de contas cujas rejeições, porque irregulares, foi recomendada pelo Tribunal de Contas, podem comprometer a imagem do Poder Legislativo e eventualmente até mesmo de integrantes seus, perante a população.<sup>27</sup>

---

26 O Congresso Nacional e o TCU: controle externo integrado / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Assessoria Parlamentar, 2011. p. 11.

27 Decomain, Pedro Roberto. Tribunais de Contas no Brasil. - São Paulo: Dialética, 2006. p.79.

O inciso II do art. 71 da CF diz que cabe ao TCU julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive os das fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, e daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.<sup>28</sup> Note-se que agora a competência do TCU em relação às contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos é ampliada em relação às contas do Chefe do Executivo, pois agora a competência do TCU é sancionadora.

Com isso, independente da natureza pública ou privada de quem recebe os recursos públicos, seu dever é prestar contas aos Tribunais ou Conselhos de Contas para que haja apreciação e sejam julgadas.

Os administradores de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações de caráter público ou de direito privado, instituídas e mantidas pelo poder público, ou seja, os integrantes da administração indireta terão suas gestões financeiras avaliadas pelos Tribunais de Contas.

Apesar de muito questionarem o fato das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista ser obrigadas a se submeter ao controle do Tribunal de Contas observa-se que quando o art. 71, II faz referência aos administradores de dinheiro da administração direta e indireta inclui-se os administradores dessas entidades, portanto não há o que se questionar. Quem recebe dinheiro público deve prestar contas. Logo, além do controle exercido pelos Ministérios a qual estão subordinadas, as entidades da Administração Indireta estão sujeitas ao controle do Tribunal de Contas.<sup>29</sup>

Em relação às contas anuais do Poder judiciário, do Ministério Público, das Mesas do Poder Legislativo, estas também estão sujeitas à tomada de contas pelo Tribunal. Há de se

---

28 Guerra. Evandro Martins. Os controles externo e interno da Administração Pública. 2ed. Rev. E ampl. Tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2007.p.120

29 Decomain, Pedro Roberto. Tribunais de Contas no Brasil. - São Paulo: Dialética,2006. p.83.

destacar que os presidentes desses órgãos são ordenadores de despesas, ou seja, são autoridades que realizam atos de despesas, tais como emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimimento ou dispêndio de recursos que lhes são passados pela União. Logo, terão suas contas julgadas pelo Tribunal de Contas. (DL 200/67. Art. 80, §1º).

Nesse mesmo caminho, as contas do Chefe do Poder Executivo quando este exerce a função de ordenador de despesas, cabe também ao Conselho de Contas analisá-las e julgá-las. Conforme o seguinte Recurso Ordinário de relatoria da Ministra Laurita Vaz:

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88).

As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88).<sup>30</sup>

Já em relação às contas do próprio Tribunal de Contas, para saber quem irá julgá-la é necessário fazer uma correlação entre o art. 56, § 2º; art. 57 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e art. 166, § 1º da Constituição Federal de 1988. Logo, chega-se à conclusão de que as Contas do Tribunal de Contas deverão ser analisadas previamente pela Comissão Mista Permanente de deputados e senadores, na qual fará um parecer prévio, no prazo de 60 dias (no caso das constituições estaduais ou Lei Orgânica do Município, esse prazo poderá ser outro). Em seguida o parecer deve ser enviado ao Plenário do Poder Legislativo para devido julgamento. Portanto cabe ao Poder Legislativo exercer o controle externo das contas do Tribunal de Contas.<sup>31</sup>

---

30 RMS 11060 / GO.RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 1999/0069194-6.

31 Decomain, Pedro Roberto. Tribunais de Contas no Brasil. – São Paulo: Dialética, 2006. p.96.

Continuando a análise do artigo 71 da Constituição Federal, tem-se no inciso III que os atos de admissão de pessoal na Administração Pública, direta e indireta dos três poderes, inclusive do Ministério Público, quanto à legalidade serão apreciados pelo TCU, exceto a nomeação para provimento de cargos de comissão. No entanto, quando o ato de nomeação para cargo de comissão ferir aspectos de legalidade e moralidade o Tribunal poderá questionar a constitucionalidade das nomeações.

A legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões também são apreciadas pelo TCU, cuja análise restringe-se à legalidade do ato, não abordando, portanto, o controle de mérito.

No que se referem às melhorias posteriores dos proventos de concessão de aposentadorias, reformas e pensões que não alterem o fundamento legal do ato inicial de sua concessão, estas não são apreciadas pelo Conselho de Contas.<sup>32</sup>

Ademais, a atuação do TCU se restringe ao registro do ato de admissão ou de concessão de aposentadoria, reforma ou pensão, sendo que quando houver vício em algum desses atos, a Corte poderá indeferir o pedido de registro ou fixar prazo para que o órgão ou entidade adote providências para a legalização do ato.

Assim, caso no prazo fixado pelo TCU nenhuma providência seja tomada para tornar o ato legal, o Tribunal poderá sustar o ato e comunicar o fato ao Poder Legislativo.

Destaca-se que a análise do registro de aposentadorias pelo Conselho de Contas refere-se somente aos servidores do Regime Estatutário. Logo, os trabalhadores regidos pela CLT que fazem parte do Regime Geral de Previdência Social não terão seus registros de aposentadoria e demais benefícios feitos pelo Tribunal de Contas. No entanto, quando a questão se referir a atos de admissão de empregados de empresas públicas ou de sociedade de economia serão apreciados pelo Tribunal de Contas.

---

32 Decomain, Pedro Roberto. Tribunais de Contas no Brasil. – São Paulo: Dialética, 2006. p.105.

Em relação aos processos perante o TCU, o STF publicou a súmula vinculante nº 03 em que o contraditório e a ampla defesa serão assegurados quando a decisão puder resultar anulação ou revogação de ato administrativo que beneficie o interessado.

No inciso IV do art. 71, observa-se que as auditorias e inspeções podem ser realizadas de ofício pelo TCU, já que incumbe verificar se a guarda e a gestão de recursos públicos estão sendo aplicados de maneira correta, ou a partir de requisição do Poder Legislativo.

Nas auditorias e inspeções, o TCU deverá ter acesso irrestrito a todos os livros, papéis, documentos de qualquer natureza, utilizados para o registro de recursos públicos, pois não há registros relacionados à administração pública que devam ser sigilosos em relação ao TCU.<sup>33</sup>

Quando na ocorrência da fiscalização for evidenciado algum desvio de bens ou outra irregularidade em que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial (art. 47 da Lei 8.443). De acordo com o art. 8º da Lei 8.443/92, a tomada de contas especial deverá ocorrer quando o TCU estiver diante da omissão no dever de prestar contas quando da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União a Estados, Distrito Federal e Municípios, na forma de convênios, acordos ou outros meios lícitos, e quando da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico em que resulte dano ao Erário.

A próxima competência do TCU se encontra no inciso V da Constituição e refere-se à fiscalização das Contas Nacionais das Empresas Supranacionais das quais a União tenha participado de forma direta ou indireta do capital social, nos termos do tratado constitutivo.

No inciso VI, do art. 71 há a previsão do TCU fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos

---

33 Auditoria interna e controle governamental Brasília, 2011. Controladoria-Geral da União 2ª edição.  
Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2125919.PDF>. p. 62

congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município. Com isso, cabe à Corte de Contas verificar se os recursos transferidos foram aplicados de acordo com o objetivo do convênio.

Os recursos recebidos perante o referido convênio ficam sujeitos à prestação de contas. Esta deve ser feita à entidade administrativa que transferiu o recurso. Caso haja alguma irregularidade detectada na aplicação dos recursos, deverá ocorrer a prestação de contas especial, conforme art.8º da Lei 8.443/92. Depois de concluída, deverá ser remetida ao TCU. Assim, o TCU verificará a aplicação dos recursos e, caso seja detectada irregularidade, ordenará a restituição dos recursos à União.

O inciso VII, do art.71, refere-se à prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por quaisquer de suas Casas, ou por quaisquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas pelo TCU.

O inciso VIII, do art. 71, retrata o poder do Tribunal de Contas de aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário.

A lei orgânica do Tribunal de Contas da União traz um rol de medidas que são aplicadas aos responsáveis por despesas ilegais, tais como as do art. 57, 58, 59, 60 e 61.

De acordo com o art. 57, quando o responsável for julgado em débito, o Tribunal poderá aplicar-lhe multa de até cem por cento do valor atualizado do dano causado ao Erário.

Ademais, conforme o art. 58, o Tribunal poderá aplicar multa de Cr\$ 42.000.000,00 (quarenta e dois milhões de cruzeiros), ou valor equivalente em outra moeda que venha a ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

I - contas julgadas irregulares de que não resulte débito, nos termos do parágrafo único do art. 19 desta Lei;

II - ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

IV - não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, a diligência do Relator ou a decisão do Tribunal;

V - obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias determinadas;

VI - sonegação de processo, documento ou informação, em inspeções ou auditorias realizadas pelo Tribunal;

VII - reincidência no descumprimento de determinação do Tribunal.

§ 1º Ficará sujeito à multa prevista no caput deste artigo aquele que deixar de dar cumprimento à decisão do Tribunal, salvo motivo justificado.

§ 2º O valor estabelecido no caput deste artigo será atualizado, periodicamente, por portaria da Presidência do Tribunal, com base na variação acumulada, no período, pelo índice utilizado para atualização dos créditos tributários da União.

§ 3º O Regimento Interno disporá sobre a gradação da multa prevista no caput deste artigo, em função da gravidade da infração.

Já o débito decorrente de multa aplicada pelo Tribunal de Contas da União nos do art. 57 quando pago após o seu vencimento, será atualizado monetariamente na data do efetivo pagamento.<sup>34</sup>

Sem prejuízo das sanções e das penalidades administrativas, aplicáveis pelas autoridades competentes, por irregularidades constatadas pelo Tribunal de Contas da União, este poderá por maioria absoluta de seus membros, ao considerar grave a infração cometida, inabi-

---

34 Art. 59 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.



litar o responsável, por um período que variará de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública.<sup>35</sup>

O Tribunal poderá, também, por intermédio do Ministério Público, solicitar à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias ao arresto dos bens dos responsáveis julgados em débito, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.<sup>36</sup>

Além das sanções retratadas acima, o Tribunal de Contas também pode ordenar aos aplicadores de verbas públicas que assim o fizerem de modo irregular a restituição dos devidos valores que geraram perdas aos cofres públicos. Outro detalhe importante é que no caso em que seja verificada a ocorrência de fraude comprovada à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador em participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal.<sup>37</sup>

Outro dispositivo referente às competências é o inciso IX do art. 71 da CF/88 em que cabe ao TCU, ao verificar irregularidade em algum ato sujeito a sua fiscalização, fixar prazo para que a irregularidade seja sanada.

No inciso X, do art. 71 da CF/88, têm-se a possibilidade do TCU sustar a execução do ato impugnado, caso não seja atendido o pedido de regularização da ilegalidade. Logo, primeiramente, conforme inciso IX cabe ao TCU fixar prazo para a irregularidade ser sanada e, caso não atendido, sustar a execução e depois comunicar a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.<sup>38</sup>

---

35 Art. 60 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

36 Art. 61 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.

37 Art.46 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União

38 Silva, Moacir Marques da. Controle externo das contas públicas: o processo nos tribunais de contas do Brasil. - São Paulo: Atlas. 2014.p.126.

Observa-se no presente inciso que o desfazimento do ato incumbe a quem o tenha praticado ou ao poder judiciário, ao Conselho de Contas caberá apenas ordenar que o ato deixe de produzir efeitos até que a ilegalidade seja sanada. No entanto, se o ato for inteiramente ilegal, o Tribunal de Contas determinará o desfazimento por quem o tenha celebrado. Se não atendido, sustará o ato de modo que não produza efeito.<sup>39</sup>

Quanto ao tema relacionado aos contratos, tem-se no § 1º do art. 71 que o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Com isso não cabe o TCU sustar o contrato, porém ainda subsiste sua competência de fixar prazo para que um contrato irregular se torne legal. Caso o contrato seja totalmente nulo, o Tribunal possui competência para determinar que seja desfeito, porém o ato de sustação continua nas mãos do Poder Legislativo. É importante ressaltar que este não está vinculado à decisão do Tribunal, podendo entender que o contrato analisado pelo Tribunal como que eivado de vícios que o invalide não esteja concretizado, o que poderá afirmar a regularidade e validade do contrato.<sup>40</sup>

Porém, se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no §1º, o Tribunal decidirá a respeito, ou seja, o Conselho de Contas poderá sustar os efeitos desse contrato, tais como a sua execução e respectivo pagamento.

Caso o contrato analisado pelo Tribunal tenha produzido todos os seus efeitos, caberá ao Tribunal ordenar que a verba aplicada de forma irregular seja restituída ao erário, podendo também estabelecer outras penalidades aos infratores.

A próxima competência do art. 71 está no inciso XI, em que cabe ao Tribunal representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados, assim como aos demais órgãos de controle, tais como ao Ministério Público.

---

39 Decomain, Pedro Roberto. Tribunal de Contas no Brasil. p.128, 2006.

40 Silva, Moacir Marques da. Controle externo das contas públicas: o processo nos tribunais de contas do Brasil. - São Paulo: Atlas. 2014.p.127.

## 4. Poder Cautelar do Tribunal de Contas da União

### 4.1 Considerações gerais

Antes de iniciar o tema sobre o poder cautelar do TCU, será feito um breve resumo sobre a natureza jurídica das funções dessa Corte. Partindo primeiramente do entendimento de que o legislativo consiste na função estatal de produzir norma jurídica, fica fácil concluir que a natureza das funções da Corte de Contas não é legislativa. A esse respeito Alexandre Groppali ensina que:

“A função legislativa é a atividade do Estado que visa fixar o ordenamento jurídico, concretizando-se na formação e na colocação, de maneira geral e abstrata, das normas reguladoras da organização estatal, do funcionamento de seus órgãos, das relações entre o Estado e os cidadãos, bem como as destes entre si”.<sup>41</sup>

Já no que se refere ao caráter jurisdicional das referidas funções há certa controvérsia doutrinária. Parte entende que o exercício da jurisdição não é exclusivo do Poder Judiciário, tendo, portanto, o tribunal poder jurisdicional, conforme o artigo 71, inciso II, da CF/88, que atribui à Corte a competência de julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por bens, dinheiros e valores públicos. Esse é entendimento de Castro Nunes, que assim asseverou:

A jurisdição de contas é o juízo constitucional das contas. A função é privativa do Tribunal instituída pela Constituição para julgar das contas dos responsáveis por dinheiros ou bens públicos. O judiciário não tem função no exame de tais contas, não tem autoridade para as rever, para apurar o alcance dos responsáveis, para liberar. Essa função é “própria e privativa” do Tribunal de Contas.<sup>42</sup>

Nesse mesmo sentido, Eduardo Carone Costa Júnior escreveu um artigo versando sobre a mesma, concluindo que

Quando se tratar de competência dos Tribunais de Contas ditadas pelo art. 71, II, da Constituição da República, ou seja, de sua função jurisdicional, o

---

41 Groppali, Alexandre. Doutrina do Estado. Tradução da 8 ed. italiana por Paulo Edmur de Souza Queiroz. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1968, p.192.

42 Nunes, Castro. Teoria e Prática do Poder Judiciário. Revista Forense. Rio de Janeiro, 1943, p.31.

Poder Judiciário não poderá rever suas decisões quanto ao mérito. A revisibilidade judicial das decisões dos Tribunais de Contas somente se dará quando estiverem elas contaminadas pelo abuso de poder, em qualquer de suas espécies, excesso de poder ou manifesta ilegalidade. A decisão do Tribunal de Contas, portanto, somente deixará de prevalecer quando o procedimento violar a inafastável garantia do devido processo legal ou a decisão contiver manifesta ilegalidade.<sup>43</sup>

Por outro lado, há os que defendem que a função jurisdicional é exclusiva ao Poder Judiciário, cabendo somente a este a solução de conflitos, conforme as regras presentes no art. 5º, XXXV, da Constituição Federal, no qual nenhuma lesão ou ameaça a direito poderá ser excluída do Poder Judiciário. Na Lição de Decomain:

“A jurisdição, em sentido próprio, constitui atividade desenvolvida pelo Estado, para solver controvérsias entre particulares, ou mesmo entre um particular e um outro organismo estatal, ou ainda entre dois organismos do próprio Estado. Sua característica essencial reside, portanto, na contenciosidade.”<sup>44</sup>

Opinião semelhante é a de Carvalho Filho (2007, p. 880, grifo do autor):

O inciso II do art. 71 atribui ao Tribunal de Contas competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta ou Indireta, bem como as contas daqueles que provocarem a perda, o extravio ou outra irregularidade, causando prejuízo ao erário. O termo julgar no texto constitucional não tem o sentido normalmente atribuído aos juízes no exercício de sua função jurisdicional. O sentido do termo é o de apreciar, examinar, analisar as contas, porque a função exercida pelo Tribunal de Contas na hipótese é de caráter eminentemente administrativo. Por isso, esse exame se sujeita, como qualquer ato administrativo, a controle do Poder Judiciário no caso de contaminado de vício de legalidade, e não tem a definitividade que qualifica os atos jurisdicionais.<sup>45</sup>

Contudo, apesar da divergência doutrinária, e de acordo com o posicionamento de Castro Nunes e Eduardo Carone Costa Júnior, conforme versado acima, observo que as decisões da referida Corte de Contas quando julga as contas dos administradores públicos e

43 COSTA, JÚNIOR, Eduardo Carone. As Funções jurisdicionais e Opinativas do Tribunal de Contas – Distinção e Relevância para a Compreensão da Natureza Jurídica do Parecer Prévio sobre contas anuais dos prefeitos. Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, ano XIX, n. 2, 2001, p.110.

44 DECOMAIN, Pedro Roberto. Tribunal de Contas no Brasil.2006. p. 155.

45 CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2007, p.880

demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, além das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário, só poderão ser revistas em caso de vício de legalidade. Além disso, o julgamento refere-se às contas. As responsabilidades dos gestores devem ser discutidas no âmbito do Poder Judiciário.

#### 4.2 O Poder Cautelar

Partindo da compreensão da natureza jurídica das funções do Tribunal de Contas, e de sua importância na realização do Controle Externo na Administração Pública, observa-se que este ao julgar as contas dos administradores e responsáveis por bens e valores públicos exerce um juízo de valor sobre a legalidade, legitimidade e economicidade de como os gestores públicos aplicam os recursos. Ao realizar esse juízo de valor, e dependendo do grau de irregularidade constatada, poderá condenar os responsáveis ao ressarcimento dos danos causados, assim como aplicar sanções pecuniárias e restritivas de direitos.

Porém, para que o Tribunal possa dar efetividade em suas deliberações e impedir que prejuízos ao erário sejam concretizados, passa a ser necessário a concessão de medidas cautelares, principalmente quando se trata de procedimento licitatório. Diante de fatos assim, a medida cautelar irá prevenir, conservar ou defender direitos. Trata-se de ato de prevenção, quando da gravidade do fato, do comprovado risco de lesão de qualquer natureza provocado pela duração ou demora do processo principal possa ocasionar dano aos elementos (pessoas, provas, bens) do litígio. Para que seja deferida é necessário examinar se há verossimilhança nas alegações (*fumus boni iuris*); e se a demora da decisão no processo principal poderá causar prejuízos à parte (*periculum in mora*).

Essa medida, não consiste em antecipar a solução da lide para satisfazer prematuramente o direito material subjetivo na disputa no processo principal. Logo, com o processo cautelar, e por meio de uma medida cautelar, obtém-se a prevenção contra risco de dano imediato que afeta o interesse litigioso da parte e que pode comprometer a eventual eficácia da tutela definitiva a ser alcançada no processo de mérito.

Na definição de Humberto Theodoro Júnior, a medida cautelar representa uma

“providência concreta tomada pelo órgão judicial para eliminar uma situação de perigo para direito ou interesse de um litigante, mediante conservação do estado de fato ou de direito que envolve as partes, durante todo o tempo necessário para o desenvolvimento do processo principal. Isto é, durante todo o tempo necessário para a definição do direito no processo de conhecimento ou para a realização coativa do direito do credor sobre o patrimônio do devedor, no processo de execução”.<sup>46</sup>

A eficácia da medida cautelar é essencialmente provisória e temporária, cuja duração irá até a solução do processo de cognição ou execução, processo principal, sendo substituída forçosamente por outra medida que será determinada pelo processo principal de modo definitivo.<sup>47</sup>

#### 4.3 Previsões de aplicação da medida cautelar pelo Tribunal de Contas da União

Com relação à aplicabilidade das medidas cautelares na Corte de Contas, há previsão no art. 298 do Regimento Interno, que reza o seguinte: “Aplicam-se subsidiariamente no Tribunal as disposições das normas processuais em vigor, no que couber e desde que compatíveis com a Lei Orgânica”. Nesse sentido, a Corte pode aplicar medidas cautelares aos processos que denotem a necessidade de assegurar o resultado útil da decisão final.

Corroborando com tal entendimento, a Suprema Corte, após vários questionamentos sobre o Poder Cautelar do TCU, editou a súmula 103 que possui o seguinte teor: “na falta de normas legais regimentais específicas, aplicam-se, analógica e subsidiariamente, no que couber, a juízo do Tribunal de Contas da União, as disposições do Código de Processo Civil”.

Ademais, a adoção de medidas cautelares visa conferir efetividade às suas decisões finais, neutralizando situações lesivas, atuais ou iminentes, ao erário. A legitimação desse entendimento se faz em torno da Teoria dos Poderes Implícitos, construída pela

46 Theodoro Júnior, Humberto. Curso de Processo Civil. Processo de Execução e cumprimento da sentença. Processo Cautelar e tutela de urgência. Vol. II. Rio de Janeiro. Forense 2014. p 132.

47 Theodoro Júnior, Humberto, 1938. Processo cautelar. - 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2010. p. 26.

Suprema Corte estadunidense, no célere caso *McCulloch v Maryland*, em que se enfatiza que quando determinado órgão estatal é incumbido de determinado poder, implicitamente lhe são conferidos amplos poderes para a execução desse poder.<sup>48</sup>

#### 4.3.1 O texto constitucional e o controle preventivo

Procedendo sob o enfoque do texto constitucional e os poderes implícitos do Tribunal de Contas no que tange as medidas cautelares, temos que a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, no que se refere à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, por meio do controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Contudo, esse controle externo é feito com o auxílio do Tribunal de Contas para examinar a atuação tanto do poder executivo, quanto dos demais poderes na aplicação dos recursos públicos.

Nada obstante, a ampliação do poder do Tribunal de Contas da União na Constituição de 1988 e o fato de atribuir eficácia de título judicial as decisões proferidas pelo tribunal que imputem débito, multa aos responsáveis, observa-se que grande parte das medidas de fiscalização e julgamento dos administradores ocorre em momento posterior à prática do ato de gestão. Esse controle a *posteriori*, apesar de ser sancionador, não permite uma correção tempestiva de atos ilegais, capaz de evitar que ilegalidades sejam consumadas. Desse modo, mesmo que a Constituição tenha avançado na ampliação das competências do TCU, é necessário garantir o incremento do controle preventivo.

Analisando o texto constitucional que regulamenta o poder de fiscalização dos Tribunais de Contas, tem-se que todo ato administrativo no qual foi editado e publicado está submetido ao controle do Tribunal, conforme o art. 71 da CF/88:

Artigo 71 – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

---

48 Pascoal, Valdecir. Revista do Tribunal de Contas da União. - v.1, n.1 (1970) -. – Brasília: TCU, 1970.p.109.

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

Tais competências podem ser dirigidas a evitar perecimento de direitos, sendo, portanto, medidas urgentes de correção e saneamento previstas na constituição com objetivo maior de prevenir que ilegalidades sejam consumadas.

Embora muito se discuta que os incisos IX e X do art. 71 não possam ser interpretados como exemplos de controle preventivo realizado pelo TCU, conforme o voto do ministro Ayres Brito no mandado de segurança 24.510-7/DF<sup>49</sup>, que entende que o TCU não pode sustar preventivamente ato licitatório antes de assinar prazo para que a suposta ilegalidade seja corrigida (IX, art. 71, CF), tem-se que para a maioria dos juristas, e o que prevalece no âmbito dos Tribunais Superiores, é que de acordo com os poderes implícitos originada do constitucionalismo norte-americano, o poder de cautela do tribunal é imanente ao próprio exercício de suas atribuições e competências. Logo, mesmo que a Constituição Federal não se referisse as competências corretivas do art. 71, incisos IX e X, ou ainda que entendesse que tais dispositivos não teriam literalmente o condão de conferir o poder de cautela aos Tribunais de Contas, é dedutível reconhecer que, à luz da teoria dos poderes implícitos, originada do constitucionalismo norte-americano, esta possibilidade é atraída ao próprio exercício de suas atribuições e competências.<sup>50</sup>

A doutrina dos poderes implícitos, surgida com o caso *McCulloch v. Maryland* e utilizada pela Suprema Corte Americana, fundamenta-se na ideia de que, para cada poder outorgado pela constituição a certo órgão, outros poderes, embora implicitamente lhes são conferidos a execução desse poder. Sempre que a Constituição outorga um poder, aí se incluem, implicitamente, os meios necessários à sua efetivação, desde que haja a proporcionalidade, ou seja, a adequação entre os meios e o fim.

---

49 <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=86146>

50 Pascoal, Valdecir. Revista do Tribunal de Contas da União. - v.1, n.1 (1970) -. – Brasília: TCU, 1970.p.109.



Ademais, esses dispositivos analisados conjuntamente com o *caput* do art. 70 da Constituição Federal, revelam que o controle na Administração Pública, representa um meio de fiscalização da legitimidade da despesa pública. A fiscalização não se resume apenas a um controle formal de legalidade, ela vai além, alcança também o modo como a gestão dos recursos é feita, analisa o controle de resultados e a efetividade da aplicação desses recursos.

A fiscalização dos recursos públicos e a disponibilização dos seus resultados ao público em geral é o modo que o Estado Democrático de Direito possui para informar à população de como a administração pública administra, fiscaliza e controla os gastos públicos. Para Ricardo Lobo Torres, a legitimidade do Estado Democrático depende do controle da legitimidade da sua ordem financeira, pois somente um controle rápido, eficiente, seguro, transparente e valorativo dos gastos públicos legitima a cobrança de tributos.<sup>51</sup>

#### 4.3.2 Regimento Interno do TCU e julgamentos do STF sobre Medidas Cautelares

O controle prévio mais utilizado pela Corte de Contas ocorre no âmbito da legalidade de editais de licitação e de concursos públicos. Sendo que os casos mais frequentes de concessão de medida cautelar em processo licitatório ocorre quando há cláusulas restritivas da competitividade, critérios de julgamentos subjetivos, insubsistência dos projetos básicos, erros e distorções nas planilhas de custos, e com relação aos concursos públicos, quando há exigências ilegais, restrições à competitividade, falta de publicidade.<sup>52</sup>

No que se refere à previsibilidade da análise de editais de licitação por parte do Tribunal de Contas, a fim de detectar irregularidades e determinar correções caso haja falhas, tem-se o art.113 da Lei de Licitação e Contratos (8.666/93) que traz regras sobre o poder do TCU na análise das despesas provenientes de contratos.

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos

51 Torres, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. Orçamento na Constituição. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, v. 5, p. 382.

52 Pascoal, Valdecir. Revista do Tribunal de Contas da União. Ano 38. n.115. Maio/agosto de 2009. p.112.

interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§1º—Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

§2º—Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

Por conseguinte, é no regimento interno do TCU que há a efetiva normatização do procedimento de concessão de medidas cautelares e suas regras, sendo uma medida de urgência que objetiva evitar lesão ao erário, podendo ser concedida pelo colegiado, pelo relator ou ainda pelo presidente. A medida cautelar inclusive pode ser concedida sem a oitiva da parte, conforme art. 276.

Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso de urgência, de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público, ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992.

§ 1º O despacho do relator ou do Presidente, de que trata o caput, bem como a revisão da cautelar concedida, nos termos do § 5º deste artigo, será submetido ao Plenário na primeira sessão subsequente.

§ 2º Se o Plenário, o Presidente ou o relator entender que antes de ser adotada a medida cautelar deva o responsável ser ouvido, o prazo para a resposta será de até cinco dias úteis.

§ 3º A decisão do Plenário, do Presidente ou do relator que adotar a medida cautelar determinará também a oitiva da parte, para que se pronuncie em até quinze dias, ressalvada a hipótese do parágrafo anterior.

§ 4º Nas hipóteses de que trata este artigo, as devidas notificações e demais comunicações do Tribunal e, quando for o caso, a resposta do responsável ou interessado poderão ser encaminhadas por telegrama, fac-símile ou outro

meio eletrônico, sempre com confirmação de recebimento, com posterior remessa do original, no prazo de até cinco dias, iniciando-se a contagem do prazo a partir da mencionada confirmação do recebimento.

§ 5º A medida cautelar de que trata este artigo pode ser revista de ofício por quem a tiver adotado ou em resposta a requerimento da parte.

§ 6º Recebidas eventuais manifestações das partes quanto às oitivas a que se referem os parágrafos anteriores, deverá a unidade técnica submeter à apreciação do relator análise e proposta tão somente quanto aos fundamentos e à manutenção da cautelar, salvo quando o estado do processo permitir a formulação imediata da proposta de mérito.

Já no âmbito do STF, o reconhecimento da aplicação de medidas cautelares por parte do Tribunal de Contas é baseado principalmente nos poderes implícitos que decorrem da natureza das competências expressas pela Constituição Federal. Para concretizar esse entendimento farei um breve comentário do Mandado de Segurança N° 24.510-7/DF<sup>53</sup> e da Medida Cautelar de Suspensão de Segurança 4878, do Rio Grande do Norte.

Iniciando os comentários sobre os julgados do STF referente às medidas cautelares tem-se que no ano de 2003 foi protocolado o Mandado de Segurança 24.510-7/DF, contra decisão cautelar do Tribunal de Contas da União que havia suspenso procedimento licitatório, cuja modalidade era tomada de preços, de um órgão do governo federal.

O impetrante alegava falta de competência do TCU para o deferimento de medida cautelar, que o ato de suspensão cautelar era privativo do judiciário, assim como questionava a interpretação do art. 113 da lei 8.666/93.

Contudo, o STF decidiu em favor do poder geral de cautela dos Tribunais de

---

53 Ementa: PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões). 3-A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4-Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (MS 24510-7/DF, Relator (a): Min. Ellen Gracie, julgamento em 19/11/2013).

Contas, conforme os votos dos ministros eméritos Ellen Gracie, Sepúlveda Pertence, Gilmar Mendes, Cezar Pelluso e do ministro Celso de Mello, ficando vencido o Senhor Ministro Carlos Ayres Britto.

Nesse mandado de segurança ficou decidido que cabe à Corte de Contas o exame de editais de licitação publicados, o que está em consonância com o art. 71, inciso IX, que afirma a competência do Tribunal de Contas de “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada irregularidades”. No, entanto, verificada a ilegalidade, o Tribunal possui o poder implícito de sustar o procedimento administrativo até a decisão de final de mérito. Com isso, não será preciso esperar a consumação do ilícito, para apuração de irregularidades e depois intervir aplicando sanções.

Corroborando com esse entendimento, o Ministro Cezar Peluso em seu voto sustentou que os Princípios da Legalidade e da Moralidade estão presentes também no poder que o Tribunal de Contas tem de prevenir determinada situação em que atuaria *a posteriori* para prevenir danos. Logo, é melhor prevenir do que remediar. Já no voto do Ministro Celso de Mello, ficou evidente em seu posicionamento, que além dos poderes explícitos do Tribunal de Contas enunciados no art. 71 da Constituição Federal, há outros implicitamente destinados a dar maior efetividade em suas deliberações, os chamados poderes implícitos.

Desse modo, a Teoria dos Poderes Implícitos é capaz de conferir eficácia real ao exercício das competências constitucionais do TCU. Na lição de Celso de Mello:

É por isso que entendo revestir-se de integral legitimidade constitucional a atribuição de índole cautelar, que, reconhecida com apoio na teoria dos poderes implícitos, permite, ao Tribunal de Contas da União, adotar as medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao Pleno exercício das competências que foram outorgadas, diretamente, pela própria Constituição da República.<sup>54</sup>

---

54 Mandado de Segurança 24510-7/DF. STF.

Ademais, o poder cautelar objetiva garantir eficácia à decisão final a ser tomada pelo Tribunal de Contas, evitando que a demora na apreciação do mérito de uma questão suscitada acabe por afetar o resultado definitivo do exame da controvérsia. Logo, não é coerente destinar competências a um órgão sem lhe fornecer meios necessários para que possa exercer sua função.

Outro caso importante que confirma o poder de cautela do Tribunal de Contas está presente na Medida Cautelar de Suspensão de Segurança 4.878 do Rio Grande do Norte. A origem dessa história ocorreu quando o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte determinou a indisponibilidade de bens e o bloqueio de conta-corrente no Banco do Brasil de agente público, em processo que apurava indícios de irregularidades em atos de pagamento de precatórios judiciais pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte. Por haver indícios de possíveis danos ao erário, no valor de R\$ 14 milhões, ocorridos entre os anos de 2007 e 2011. A medida cautelar deferida pelo TCE-RN seria um meio para prevenir lesão ao erário que poderia ocorrer até a decisão de mérito.<sup>55</sup>

Porém, em liminar concedida contra a decisão do TCE-RN, o juiz relator do processo afirmou que o TCE não possuía competência para deferir medida cautelar para assegurar a indisponibilidade de bens, e que o Tribunal de Contas deveria representar à Procuradoria-Geral do Estado Rio Grande do Norte para o ajuizamento de ação judicial visando ao arresto ou sequestro dos bens dos envolvidos.

Inconformado com essa decisão monocrática, o Procurador-Geral do Rio Grande do Norte, ajuizou em 7 de fevereiro de 2014, a Suspensão de Segurança nº 4.878 junto ao Supremo Tribunal Federal, objetivando restabelecer a decisão do TCE-RN.

Ao chegar ao STF à referida Suspensão, o Ministro presidente, Joaquim Barbosa, decidiu pelo deferimento do pedido, justificando sua decisão a partir da verossimilhança de danos ao erário que o presente caso poderia constituir. Reafirmando, por conseguinte, o poder

---

55 <http://www.atricon.org.br/imprensa/noticias/atricon-apoia-tce-rn-contradecisao-judicial-que-questiona-sua-competencia-cautelar/>

de cautela que o Tribunal de Contas possui para a preservação do *status quo*.<sup>56</sup>

#### 4.3.3 A missão do Tribunal de Contas e as Medidas Cautelares

A missão do Tribunal de Contas no que se refere ao controle externo representa um avanço muito importante para a Administração Pública. As atividades controladas de gestão e de aplicação de recursos financeiros são imprescindíveis para evitar os desvios de verbas públicas. Verbas essas que voltam a ficar disponível ao poder público para aplicação em prol da sociedade. Evitar que ocorram desperdícios com o dinheiro público em processo licitatório ou em qualquer ato de gestão, não é uma missão fácil de ser cumprida na atualidade. Porém, é com esse dever que o Tribunal de Contas atua na sociedade, é através do controle prévio, concomitante e posterior que realiza suas atividades.

Considerando sua importância no meio social, e a complexidade de relações que estão sujeitas à fiscalização, isso acaba a levá-lo a atuar de forma preventiva diante de descasos na Administração. A adoção de medidas urgentes, portanto, faz com que evite o perecimento de direitos.

Dentre as medidas urgentes, assecuratórias e necessárias à defesa do erário evitando o risco de lesão a bens jurídicos, tem-se o afastamento temporário do servidor público e a indisponibilidade dos bens dos que causa dano a administração. Tais ações estão previstas na Lei Orgânica do Tribunal de Contas (L.nº8.443/92), no art.44, conforme a transcrição abaixo:

Art. 44. No início ou no curso de qualquer apuração, o Tribunal, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará, cautelarmente, o afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de auditoria ou inspeção, causar novos danos ao Erário ou inviabilizar o seu ressarcimento.

§ 1º Estará solidariamente responsável a autoridade superior competente que, no prazo determinado pelo Tribunal, deixar de atender à determinação prevista no caput deste artigo.

---

56 <http://www.atricon.org.br/imprensa/noticias/atricon-apoia-tce-rn-contradecisao-judicial-que-questiona-sua-competencia-cautelar/>.

§ 2º Nas mesmas circunstâncias do caput deste artigo e do parágrafo anterior, poderá o Tribunal, sem prejuízo das medidas previstas nos arts. 60 e 61 desta Lei, decretar, por prazo não superior a um ano, a indisponibilidade de bens do responsável, tantos quantos considerados bastantes para garantir o ressarcimento dos danos em apuração.

Essas medidas que estão em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal contribuem para evitar fraudes na Administração Pública. Além do mais, a Súmula 347 do STF, editada na vigência da Constituição de 1946, já previa que “O Tribunal de Contas pode apreciar a constitucionalidade de leis e atos normativos do poder público”.

Portanto, apesar dos vários questionamentos do poder do Tribunal de Contas deferirem medidas cautelares, e dessas medidas não estarem previstas no texto constitucional, há de se observar que a Lei Orgânica do TCU traz essa previsão. Além disso, o STF já admitiu essa possibilidade, utilizando da Teoria dos Poderes Implícitos.

## **Conclusão**

Ao longo deste trabalho observa-se o quanto o Tribunal de Contas da União é importante na fiscalização das contas públicas, e como ganhou relevância após a Constituição Federal de 1988 no combate à corrupção.

Para chegar ao status atual, o controle passou por uma grande evolução. Foi no Estado de Direito, com a Teoria tripartite de Montesquieu, que o poder estatal passou a ser dividido e a função de fiscalizar as ações do Estado ganhou relevância na Administração Pública através dos freios e contrapesos, em que cada uma das funções do Estado fiscaliza suas próprias ações e das outras. Posteriormente, com o Estado Democrático de Direito e uma maior participação da sociedade nas decisões políticas. O Estado, além do sistema de freios e contrapesos, passa ter o controle social. Sociedade mais ativa que exige uma maior participação Estatal em políticas de bem estar social, por consequência uma maior eficiência e melhor aplicação dos recursos. No Brasil, os maiores exemplos da participação popular são a Iniciativa Popular e também a Ação Popular previstas na Constituição de 1988.

Desse modo, várias formas de controle foram surgindo como meio de fiscalizar o Estado nas suas atividades, dentre eles o controle externo exercido pelo Legislativo com o apoio do TCU. Esse tipo de controle visa dar transparência ao modo como os recursos públicos são utilizados, e é uma importante ferramenta usada no escopo de assegurar a efetividade dos investimentos públicos em prol dos cidadãos.

Nesse sentido, o controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União ganhou destaque com a Constituição Federal de 1988, inclusive a Corte de Contas passou a estabelecer prazo para a administração corrigir ilegalidades em atos e contratos administrativos, assim como, suas decisões que imputem débitos ou multas passaram a ter eficácia de título executivo.

Contudo, apesar da Corte de Contas exercer papel fundamental no âmbito do controle externo, sua atuação posterior aos atos de gestão não contribui de forma eficaz para



uma correção tempestiva de procedimentos e atos ilegais que causam prejuízo ao erário. Na esteira deste pensamento, em muitas situações o controle não pode ser apenas finalístico como ocorre na tomada de contas do governo após a execução das despesas. Uma atuação prévia pode ser extremamente eficaz em casos de procedimentos licitatórios, por exemplo, pois um controle preventivo na gestão pública contribui para a prevenção de ilicitudes.

Desta forma, para poder dar maior eficácia e efetividade ao controle prévio do TCU, surge à importância do Poder Cautelar. Poder esse que tem a capacidade de resguardar os recursos públicos de se perderem no exercício da corrupção ou da má administração. Neste sentido, a emissão de medida cautelar irá impedir que eventual demora no exame de mérito da controvérsia prejudique o resultado definitivo da decisão.

## Referências bibliográficas

ATRICON. Atricon apoia TCE/RN contra decisão judicial que questiona sua competência cautelar. Disponível em: <<http://www.atricon.org.br/imprensa/noticias/atricon-apoia-tce-rn-contra-decisao-judicial-que-questiona-sua-competencia-cautelar/>> Acesso em: 14 de maio de 2015.

\_\_\_\_\_. STF ratifica legitimidade e competência dos Tribunais de Contas. Disponível em: <<http://www1.tce.pr.gov.br/noticias/stf-ratifica-legitimidade-e-competencia-dos-tribunais-de-contas/2413/N>>. Acesso em: 14 de maio de 2015.

BRASIL. Auditoria interna e controle governamental Brasília, 2011. Controladoria-Geral da União. 2ª edição. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2125919.PDF>>. Acesso em: 13 de maio de 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição dos Estados Unidos do Brasil (de 18 de setembro de 1946).

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 24 de fevereiro de 1891)

\_\_\_\_\_. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (16 de julho de 1934)

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. 45. ed. São Paulo: Saraiva 2011.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Mandado de Segurança 24510-7/DF, de 19 de novembro de 2003. Relator: Gracie, Ellen. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28mandado+de+seguran%29a+poder+cautelar+do+tribunal+de+contas+da+uni%E3%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/nc62zt4>> Acesso em: 12 de maio de 2015.

\_\_\_\_\_. (Supremo Tribunal Federal – Suspensão de Segurança: 4878 RN , Relator: Min. Presidente, Data de Julgamento: 14/03/2014, Data de Publicação: DJe-053 DIVULG 17/03/2014 PUBLIC 18/03/2014.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. RMS 11060 / GO.RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA 1999/0069194-6

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.869/73. Institui o Código de Processo Civil. Disponível em: <[Http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L5869.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L5869.htm)>. Acesso em: 05 dez. 2010.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.443/92. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá

outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8443.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8443.htm)>. Acesso em: 03 de abril de 2015.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 7º ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CARTILHA DE FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E CONTROLE. Um manual de exercício da cidadania. 4 edição. Disponível em: <[http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cffc/documentos/publicacoes/cartilha-de-fiscalizacao-financeira-e-controle/mioloparaweb\\_fiscalizacao\\_financeira4ed.pdf](http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cffc/documentos/publicacoes/cartilha-de-fiscalizacao-financeira-e-controle/mioloparaweb_fiscalizacao_financeira4ed.pdf)>. Acesso em: 05 de maio de 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 18. ed. Rio de Janeiro: Lumen juris, 2007.

CARVALHO, Rachel Campos Pereira de; KLEINSORGE, Henrique de Paula. A cautelaridade nos tribunais de contas. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1531.pdf>>. Acesso em: 14 de maio de 2015.

CINTRA, Antonio Carlos de Araújo; DINAMARCO, Cândido Rangel; GRINOVER, Ada Pellegrini. Teoria Geral do Estado. 26 edição. Malheiros Editores, Ltda. 2010.

DAL POZZO, Gabriela Tomaselli Bresser Pereira; Prefácio: Maria Garcia. As funções do Tribunal de Contas e o Estado de Direito. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

DECOMAIN, Pedro Roberto. Tribunal de Contas no Brasil. São Paulo: Dialética, 2006.

DINIZ, Maria Helena. Norma Constitucional e seus efeitos. 8º ed. atual. – São Paulo: Saraiva 2009.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FAGUNDES, Seabra. O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário. 8. ed. 2010.

FERNANDES, VIVIAN. Teoria dos Três Poderes (executivo, legislativo e judiciário) Disponível em: <<http://www.infoescola.com/sociologia/teoria-dos-tres-poderes-executivo-legislativo-e-judiciario/>>. Acesso: 14 de abril de 2014.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 16 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

GROPPALI, Alexandre. Doutrina do Estado. Tradução da 8 ed. italiana por Paulo Edmur de Souza Queiroz. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1968.

GUERRA, Evandro Martins. Os controles externo e interno da Administração Pública. 2ed. Rev. E ampl. Tiragem. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

KELSEN, Hans, 1891-1973. Teoria geral do direito e do estado; tradução: Luís Carlos Borges. São Paulo. Martins Fontes: Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1990.

MARINONI, Luiz Guilherme, ARENHART, Sérgio Cruz. Curso de processo civil. Vol. 4. Processo cautelar – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. 2 ed. Rev. e ampl. São Paulo: RT, 2012.

\_\_\_\_\_. Direito Administrativo Moderno. 19ª edição. Revista, atualizada e ampliada. Editora: RT, 2015.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 32ª edição. 2014.

O CONGRESSO NACIONAL E O TCU. Controle externo integrado /Tribunal de Contas da União. 2 ed.– Brasília: TCU, Assessoria Parlamentar, 2011. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2083850.PDF>>. Acesso em: 03 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. – 3. ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral de Controle Externo, 2013. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2536667.PDF>> Acesso em: 10 de maio de 2015.

\_\_\_\_\_. 4. ed. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2015. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2685467.PDF>>. Acesso em: 20 de maio de 2015.

PACOAL, Valdecir Fernandes. Direito Financeiro e Controle Externo. Teoria, jurisprudência e 370 questões de concursos públicos (atualizado com a Lei de Responsabilidade fiscal – LRF. 4 ed. Rio de Janeiro: Impetrus, 2004.

\_\_\_\_\_. Direito Financeiro e Controle Externo. Teoria, jurisprudência e 370 questões de concursos públicos. 4 ed. Rio de Janeiro: Impetrus, 2004.

\_\_\_\_\_. Valdecir. Revista do Tribunal de Contas da União. Ano 40. n.113. Setembro/Dezembro de 2008.

\_\_\_\_\_. Valdecir. Revista do Tribunal de Contas da União. Ano 38. n.115. Maio/agosto de 2009.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Comentários à Constituição de 1967: com a EC n.01, de 1969. São Paulo: RT, 1970, t.III

SANTOS, Marcelo Fausto Figueiredo. Teoria Geral do Estado. 3. ed. - São Paulo: Atlas 2009.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 38 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SILVA, Moacir Marques da. Controle externo das contas públicas: o processo nos tribunais de contas do Brasil. - São Paulo: Atlas. 2014.

SUNDFELD, Carlos Ari. Fundamentos de Direito Público. 5º edição. Editora: Malheiros, 2010.

STRECK, Lenio Luiz; José Luis Bolzan de Moraes. Ciência política e teoria do estado. 7. ed. Porto Alegre: Livraria do advogado Ed. 2010.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. Curso de Processo Civil. Processo de Execução e cumprimento da sentença. Processo Cautelar e tutela de urgência. Vol. II. Rio de Janeiro. Forense 2014. P 132.

THEODORO JÚNIOR, Humberto, 1938. Processo cautelar. - 25. ed. rev. e atual. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 2010.

TORRES, Ricardo Lobo. Tratado de direito constitucional financeiro e tributário. Orçamento na Constituição. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, v. 5